



Chulalongkorn Review

ปีที่ 18 ฉบับที่ 70 มกราคม - มีนาคม 2549

ดร.เกื้อ วงศ์บุญสิน ดร.สุวณี สุรเสียงสังข์ ดร.พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน ดร.สมเกียรติ เอี่ยมกาญจนาลัย	ประชากรศาสตร์ การพัฒนาประชากรวัยเรียนและวัยแรงงาน เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ของประเทศไทย	5
ชัชชาติชัย จิระเกียรติ ดร.พสุ เดชะรินทร์	Balanced Scorecard ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำ ความยืดหยุ่น ผูกพันต่อองค์กร คุณภาพบริการ และผลการ ปฏิบัติงานด้านการเงินของธุรกิจโรงแรม	24
กิตติภูมิ มีประดิษฐ์	ระบบราชการ การพัฒนาระบบราชการไทยสู่ความพึงพอใจ ภาคประชาชน : แนวคิดเชิงบูรณาการในยุคทศวรรษ การพัฒนาระบบราชการไทย	39
เจษฎา นกน้อย	องค์การการเรียนรู้ พุทธธรรมกับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้	56
ดร.ชัชพงศ์ ตั้งมณี ดร.กัลยา วานิชย์บัญชา อิติ ภูพานดาวงค์	การวิจัยตลาด ผลของการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าต่ออัตราการดอมกลับ แบบสอบถามทางธุรกิจที่ส่งทางไปรษณีย์	71
Dr.Witaya Krajaysri	Logistics Strategic Outsourcing of Logistics Services : A Review	85
	EXECUTIVE NOTES	127
	ABSTRACTS	129
	NEWS FLASHBACK	132

การพัฒนากระบวนการราชการสู่ความพึงพอใจภาคประชาชน : แนวคิดเชิงบูรณาการในยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการราชการ

กิตติภูมิ มีประดิษฐ์¹

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องที่จะต้องตัดสินใจวางวิธการเพื่อใคร เพื่อผู้ปกครองหรือเพื่อผู้ใต้ปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินต้องให้เกิดผลลัพธ์ขึ้นแก่คนในแผ่นดิน นั่นคือ ต้องทำให้คนในแผ่นดินเกิดความสุขทั้งร่างกายและจิตใจ จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรจึงจะทำให้คนอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเสมอภาค มีความหวังในบริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภคและมีความพึงพอใจกับความต้องการ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม

ในหนังสือชื่อ *องค์กรแบบราชการตายแล้ว (Bureaucracy is dead)* ซึ่งเขียนโดย มานิจ วรภาคย์ (2545) ได้กล่าวไว้ว่า องค์กรแบบราชการรับใช้สังคมโลกมาช้านานมากกว่หลายทศวรรษ เป็นองค์กรเก่าแก่ที่สุด

องค์กรหนึ่ง เป็นแบบฉบับในการจัดองค์กรที่มนุษย์รู้จักและยอมรับมานาน

คำว่า "Bureaucracy" นั้น มีผู้ให้ความหมายเป็นภาษาไทยไว้หลากหลาย เช่น ระบบราชการ ทฤษฎีระบบราชการ องค์กรแบบราชการหรือการจัดองค์การแบบระบบราชการ แต่นักวิชาการส่วนใหญ่จะใช้คำว่า "ระบบราชการ" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามคำว่า ระบบราชการ มักทำให้คนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการจัดการภาครัฐ ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในระบบราชการ ดังเช่น ไชยวัฒน์ เจริญสินโอสถ (2546) กล่าวว่า "ระบบราชการสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ลักษณะแรกระบบราชการมีฐานะเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ซึ่งมีความต่อเนื่องมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องรักษาทำให้ยากแก่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง

¹ ผู้อำนวยการสำนักวิชาการศึกษาทั่วไป มหาวิทยาลัยศรีปทุม

มีลักษณะเฉพาะตัวของตัวเอง อีกลักษณะหนึ่งของระบบราชการคือรูปแบบหนึ่งในการจัดองค์การ กล่าวคือเป็นระบบการทำงานระบบหนึ่งเท่านั้น โดยปกติหมายถึงระบบการบริหารหรือระบบการทำงานของรัฐบาล หากมองในแง่ที่ระบบราชการสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรืออาจยุบทิ้งไปเลยก็ได้ถ้ามีปัญหาหนัก แล้วหารูปแบบการบริหารการจัดองค์การแบบใหม่ที่ดีกว่า เหมาะสมกว่ามาใช้แทน แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง ระบบราชการคือผลลัพธ์ของการผลมผลานระหว่าง 2 ลักษณะข้างต้น ทำให้ยากแก่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง...”

ในบทความนี้จะได้ศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการไทย การแบ่งประเภทของระบบราชการ ทฤษฎีระบบราชการ ข้อดีและข้อเสียของการจัดองค์การแบบราชการ ความหมายการบริหารงานแบบบูรณาการ คุณค่า อุปสรรค เทคนิคและแนวทางของการบริหารงานโดยวิธีบูรณาการ วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความพึงพอใจของภาคประชาชน ผ่านแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย ตามแนวคิด การกระจายอำนาจ (Decentralization) การลดอำนาจ (Devolution) การลดระเบียบความเป็นราชการลง (Debureaucratization) การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) การจัดให้มีระบบมาตรฐานภาครัฐ (Public sector standard management system and outcome - PSO) และการลดขนาดภาครัฐ (Down sizing) เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดในส่วนต่างๆ มีดังนี้

2. แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการไทย

การทำงานในระบบราชการปัจจุบันได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นความเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดการพัฒนาและการเคลื่อนไหวอย่างมากในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าการปฏิรูประบบราชการในระยะปีแรก จะมีส่วนสำคัญอย่างมากในการบริหารราชการส่วนกลาง แต่ก็มีผลสืบเนื่องเชื่อมโยงไปถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลมีความปรารถนาที่จะให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เกิดผลจากการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยยึดเอา “ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร” และเน้นให้ “จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU)” ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็น ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการให้การดำเนินการในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบายรัฐและสนองตอบต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัด ได้โดยตรง

การบริหารงานในระบบราชการไทยในอดีตมีหน่วยงานราชการจำนวนมาก การทำงานของแต่ละหน่วยก็มีเป้าหมายวัตถุประสงค์แตกต่างกัน มีลักษณะที่เป็นอาณาจักรของตนเองเกิดปัญหาในการทำงานรวมกัน เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ การ

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นไปด้วยความไม่จริงใจและจริงจัง เป้าหมายองค์กรต่างกัน ทำให้ต่างคนต่างทำ ลินเบลิง ลูญเสียงบประมาณ ไร้ประสิทธิภาพ ประเทศชาติและประชาชน ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ทุกคนตั้งใจ

ในการปรับเปลี่ยนการบริหารงาน จากการปกครองแบบ *Inside out approach* มาเป็นการบริหารแบบการลด *Function System* ลดการทำงานแบบแยกส่วนนำคนที่มีอยู่มาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้น “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม” การพัฒนาคนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยมองจากข้างนอกเข้ามาข้างใน *Outside in* คือ ต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อเป้าหมายความพึงพอใจของภาคประชาชน

3. ทฤษฎีระบบราชการ

นักวิชาการที่สนใจและศึกษาค้นคว้ารัฐประศาสนศาสตร์ได้เสนอทฤษฎีการแบ่งระบบราชการออกเป็นกลุ่มแตกต่างกัน เช่น ดิน ปรินซ์ (2535 : 59 - 69) มีแนวคิดแบ่งระบบราชการออกเป็น 5 ทฤษฎีด้วยกัน คือ (1) ทฤษฎีระบบราชการในแง่บวก หรือระบบราชการของเวเบอร์ (2) ทฤษฎีระบบราชการในแง่ที่เป็นกลางๆ (3) ทฤษฎีระบบราชการในแง่ลบ (4) ทฤษฎีระบบราชการของนักรัฐศาสตร์ และ (5) ทฤษฎีระบบราชการในทางรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ในขณะที่ ไซมอนด์ เจริญสินโอฬาร (2540 : 41) ได้แบ่งทฤษฎีระบบราชการออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ (1) กลุ่มที่มองระบบราชการในแง่บวก (2) กลุ่มที่มองแบบเป็นกลางๆ และ (3) กลุ่มที่มองแบบวิพากษ์ โดยในแต่ละกลุ่มนี้แนวคิดดังนี้

(1) แนวคิดที่มองระบบราชการในแง่บวก

นักคิดที่เด่นในกลุ่มนี้ คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max

Weber) และสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบราชการอย่างมากในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมือง และเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

ตามแนวความคิดของ เวเบอร์ การที่ผู้นำหรือผู้บริหารจะทำการปกครอง และบริหารกิจการของกลุ่มชนไปได้นั้น ผู้นำจะต้องมีสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ อำนาจ (Authority) และ กลไกการบริหาร (Administrative apparatus)

เวเบอร์ได้แบ่งรูปแบบแห่งการใช้อำนาจการปกครองยังคัมภีร์ชาเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (Charismatic domination) (2) รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (Traditional domination) และ (3) รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal domination)

ส่วนการจัดองค์การแบบราชการ คือ ระบบราชการแบบอุดมคติ (Ideal type of bureaucracy) ของเวเบอร์ ประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญหลายประการ เช่นที่ กุลชน ธนาพงศธร (2522 : 163 - 168) ได้อธิบายลักษณะสำคัญทางโครงสร้างของระบบราชการไว้ 5 ประการ คือ (1) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) (2) การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation) (3) ความสมเหตุสมผล (Rationality) (4) การทำให้เกิดความแตกต่างจากกันหรือมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation or Specialization) และ (5) ผู้ที่ทำงานในระบบราชการต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่เหมาะสม (Qualification or Competence)

(2) แนวคิดที่มองระบบราชการในแง่ที่เป็นกลางๆ

นักวิชาการที่มองระบบราชการแบบเป็นกลางๆ เช่น แอนโทนี ดาวนส์ (Anthony Downs) (ดิน

ปรัชญาพุทธ, 2535 : 64 - 66) ดาวนอส (Downs, 1966) ได้เขียนหนังสือชื่อ *Inside Bureaucracy* อธิบายระบบราชการและตัวข้าราชการในฐานะปัจเจกบุคคล โดยมีความเห็นว่าข้าราชการก็เป็นบุคคลธรรมดาที่ทำงานในองค์การ ซึ่งก็จะปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ โนบท์ที่เกี่ยวข้องกับวงจรชีวิตขององค์การ (*The Life Cycle of Bureau*) องค์การอาจเกิดขึ้นได้ด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ (1) เกิดจากการรวมกลุ่มคนที่มีความศรัทธาในคุณลักษณะพิเศษหรือบุคลิกภาพของผู้นำ ซึ่ง เวเบอร์ เรียกว่า *charismatic leader* (2) เป็นการรวมตัวของคน เพื่อรวมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งที่กลุ่มเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็น (3) อาจเกิดจากการแยกตัวออกจากองค์การเดิมเพื่อทำภารกิจใหม่ และ (4) เมื่อมีการรวมตัวของผู้ที่มุ่งมั่นจะดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ

(3) แนวคิดที่มองระบบราชการในแง่ลบหรือในแง่วิพากษ์

นักวิชาการที่มีความคิดแก่ระบบราชการในแง่ลบหรือมองระบบราชการในแง่วิพากษ์ เช่น วอเรน เบนนิส (Warren Bennis) ซึ่งได้วิจารณ์ระบบราชการว่ามีจุดบกพร่องอยู่หลายประการซึ่งกล่าวสรุปเป็นข้อๆ ได้คือ (1) ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการพัฒนาตนเอง เพราะต้องคอยแต่จะฟังคำสั่งเท่านั้น (2) ระบบราชการส่งเสริมให้ข้าราชการขาดความคิดสร้างสรรค์ เพราะต้องทำงานอยู่ภายใต้กรอบกติกาเดียวกัน (3) ระบบราชการมองข้าราชการว่าเป็นเพียงเครื่องมือขององค์การ (4) สายการบังคับบัญชาของระบบราชการไม่เหมาะสมกับภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (5) ระบบราชการไม่สามารถให้ความสำคัญหรือรับข้าราชการ (6) ระบบราชการไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างตำแหน่งและกลุ่มต่างๆ ภายในองค์การ (7) ระบบราชการไม่ได้

ใช้ข้าราชการอย่างเต็มความรู้ความสามารถ (8) ระบบราชการไม่เหมาะสมกับการปรับใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และ (9) ระบบราชการจะเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพของข้าราชการในแง่ลบทั้งชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว (คิน ปรัชญาพุทธ, 2535 : 61 - 62) ในความคิดเห็นของเบนนิส กระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจึงเป็นสิ่งจำเป็น องค์การที่จะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับกรออกแบบการจัดองค์การชั่วคราว โดยมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปัญหาเฉพาะหน้า (Nigro and Nigro, 1984 : 145)

4. ข้อดีและข้อเสียของการจัดองค์การแบบราชการ

การจัดองค์การแบบราชการเป็นวิธีการจัดการเรื่องอำนาจสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม จึงเป็นการบริหารที่มีเหตุผล การจัดองค์การแบบราชการเหนือกว่าการบริหารระบบอื่นในแง่เทคนิค (*Technical superiority*) มีการจัดสายการบังคับบัญชาและระบบความสัมพันธ์ของอำนาจที่ชัดเจน มีการบันทึกต่างๆ ไว้เป็นหลักฐาน จึงมีความแม่นยำถูกต้อง ต่อเนื่อง รวดเร็ว แม่นชัด

การจัดองค์การแบบราชการเป็นระบบที่ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดี และสมาชิกองค์การต่างคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของตน ตลอดจนมีการลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุและบุคลากรถึงระดับต่ำสุด โดยอาศัยหลักของการแบ่งงานกันทำ และความชำนาญเฉพาะทาง นอกจากนี้ ยังเป็นระบบที่มีความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเทคนิคต่างๆ มาก ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการซึ่งเป็นผลจากการจัดองค์การแบบราชการยังมีลักษณะอยู่ยงคงกระพัน มั่นคงถาวร ถูกทำลายยาก ดังนั้น ไม่ว่าตัวผู้นำทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ระบบราชการยังคงเป็นกลไกรับใช้ผู้นำทางการเมืองชุดต่อไปได้เสมอ

การจัดองค์การแบบราชการก็มีข้อเสียเช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติงานจริงของส่วนราชการทั้งหลาย ดังที่ ชาร์ลส์ กูดเซลล์ (Charles Goodsell, 1994) ได้เขียนไว้ในหนังสือ *The Case for Bureaucracy* วิจารณ์การจัดองค์การแบบราชการว่าก่อให้เกิดสิ่งไม่พึงประสงค์ ได้แก่ (1) การก่อให้เกิดผลการทำงานซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับ (2) การสร้างอำนาจทางการเมืองที่การจัดองค์การแบบราชการมีลักษณะเหมือนเครื่องจักรกล ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล เรื่องทุกอย่างจะต้องทำตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ลักษณะเช่นนี้ขัดต่อสภาพความเป็นจริงที่ทุกคนเป็นผู้ที่มีชีวิตจิตใจ ซึ่งสภาพจิตใจของแต่ละคนย่อมแตกต่างกัน การบริหารงานในระยะหลังจึงได้คำนึงถึงภาวะจิตใจ จุดมุ่งหมาย หรือความต้องการของแต่ละคนด้วย นอกจากนี้ในการบริหารจัดการยังต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและปัจจัยแวดล้อมภายนอกด้วย แม้ว่าแนวคิดเรื่องการจัดองค์การแบบราชการนี้ จะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการโดยทั่วไปอย่างแพร่หลาย จนถือว่าเป็นรากฐานของความคิดในการศึกษาระบบราชการของประเทศต่างๆ จนกระทั่งทุกวันนี้

5. ความหมายการบริหารงานแบบบูรณาการ

ความหมาย "การบริหาร"

พิทยา บวรวัฒนา มองการบริหาร เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเสียสละและมีประสิทธิภาพ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

สมชาย รังสีโยนภุชญ์ ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ คน เงิน

วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่ง การบริหารคือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรทางการบริหาร (Administration resources) มาประกอบการตาม กระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมาย "การบูรณาการ"

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของ บูรณาการรวมหน่วย คือ การนำหน่วยที่แยก กันมารวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

Longman Dictionary 1978 ให้ความหมาย integrate (v) to join to something else so as to form a whole, to join in society as a whole

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) นิยามคำว่า "การบูรณาการ" คือ การทำให้หน่วยงานย่อยๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์ซึ่งอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว

ความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ

"การบริหารงานแบบบูรณาการ" หมายถึง การจัดสรรและระดมสรรพกำลังของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาครัฐ เอกชน ภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการปฏิบัติงานทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ รวมทั้งการประสานงานและวิธีการบริหารจัดการต่างๆ เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์และมุ่งสู่ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

ประมวล รุจนเสรี กล่าวถึง การบริหารงานแบบบูรณาการว่าเน้นระบบมากกว่าตัวบุคคล รูปแบบจัดการที่เกิดจากการระดมความคิดเห็นร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน การระดมทรัพยากร ความร่วมมือ ร่วมใจ มุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งไปสู่การเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันและมุ่งไปสู่ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานร่วมกันของคนในชาติ เป็นระบบที่มุ่งต่อลูกค้า หมายความว่า จะเอาลูกค้าเป็นหัวใจของการทำงานและมุ่งต่อการเรียนรู้ของคนในองค์กร จะสอนให้คนในองค์กรเรียนรู้ตลอดเวลา เรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ เรียนรู้วิชาชีพต่างๆ ในโลกนี้ติดต่ออย่างไร มุ่งต่อการปรับวัฒนธรรมการทำงาน เขาจะเลิกการทำงานแบบระบบราชการ (Bureaucracy) เลิกระบบการจัดลำดับชั้น (Hierarchy) แต่จะใช้วิธีการจัดระบบการทำงานโดยเอาเป้าหมายความสำเร็จเป็นตัวตั้ง มีการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จของการทำงานอย่างชัดเจน และที่สำคัญ คือ ใช้วิธีผลักดันเป็นตัวขับเคลื่อนทิศทางการทำงาน

6. คุณค่าของการบริหารงานแบบบูรณาการ

การบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ เพื่อสู่ความเป็นเลิศโดยวิธีการบูรณาการ: เมื่อแท้ก็เพื่อที่จะให้ได้สินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานเป็นประโยชน์และเป็นที่พึงพอใจของลูกค้า และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนั้น ซึ่งย่อมหมายถึง การดำรงอยู่อย่างยั่งยืน และผลงานขององค์กรนั้นๆ อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อดีของการบริหารราชการสู่ความเป็นเลิศโดยวิธีบูรณาการที่สำคัญโดยเฉพาะในภาคราชการ มีดังนี้

1) เกิดมิติการทำงานใหม่ในลักษณะ Area Agenda คือ การแก้ไขปัญหาหรือการทำงานในแต่ละพื้นที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน ควรจะมีการบริหารที่แตกต่างกันได้ ไม่ใช่เป็นการทำงานแบบ One Size Fit All

ทิศทางการแก้ไขปัญหา หรือการพัฒนาต้องเป็นไปตามความต้องการหรือศักยภาพของพื้นที่นั้นๆ สร้างความเข้มแข็งในการบริหารให้กับองค์กรในทุกระดับ รวมไปถึงความเข้มแข็งของชุมชน

2) เกิดมิติการทำงานในลักษณะ Area Initiation คือ การสามารถริเริ่มงานใหม่ๆ ได้ มีโครงการที่เกิดจากความคิดริเริ่มใหม่มากมาย

3) ทำให้ภาวะแห่งชาติ (National Agenda) สามารถผลักดันไปสู่ความสำเร็จได้ สะท้อนให้เห็นภาพยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์ท้องถิ่น สามารถเชื่อมต่อกันได้ นำไปสู่การปฏิบัติจริง

4) สามารถลดภาระของรัฐบาล ที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่จังหวัด

5) ลดและแก้ไขปัญหาการบริหารงาน เช่น การที่มีทรัพยากรจำกัด การบริหารที่เกิดการสูญเสียสิ้นเปลือง การใช้เวลามากในการแก้ไขปัญหาแต่ละปัญหา

6) ผลักกระแสนการริเริ่มนวัตกรรมใหม่ เปลี่ยนการปฏิบัติราชการ จากการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ชาติมิติการมองเห็นงานอย่างเป็นองค์รวมทำงานให้เสร็จโดยมิได้มุ่งเป้าหมาย ได้งานแต่ไม่ได้ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนทำงาน ผู้การร่วมมือกันทำงานโดยกำหนดทิศทางและเป้าหมายความสำเร็จร่วมกัน มุ่งผลสัมฤทธิ์งานที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ระดมและนำศักยภาพของบุคลากร มาใช้ในการทำงานอย่างเต็มที่ เกิดการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ในการบริหารอย่างไม่มีที่สิ้นสุด สร้างความไว้วางใจความเอื้ออาทรของบุคลากรในองค์กร

7. อุปสรรคจากการบริหารงานแบบบูรณาการ

การบริหารงานแบบบูรณาการเกิดจากการทำงานแบบองค์รวมที่มีการบูรณาการกันตั้งแต่เป้าหมายการ

ทำงาน แนวคิด และวิธีการทำงาน ข้อมูล แผนงาน โครงการ ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร และเวลา

การบริหารงานแบบบูรณาการ จึงให้ผลตอบแทนสูง แต่อย่างไรก็ตามการบริหารงานโดยวิธีนี้ ก็เป็นเรื่องที่ยากไม่น้อย มีปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ดังนี้

1) *ทัศนคติของสมาชิกในองค์กร* มองว่าการบริหารแบบบูรณาการเป็นเรื่องยุ่งยาก ไม่จำเป็น ใช้เวลามาก ต้องเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการลวงล้าไปสู่ขอบเขตงานความรับผิดชอบของตน ต้องแย่งชิงการใช้ทรัพยากร ข้าราชการมักจะมีทัศนคติในการปฏิบัติงานโดยเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ยึดติดกับกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด ดังนั้นจึงต้องปรับทัศนคติการทำงาน ให้เป็นการทำงานที่ยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

2) *การมอบอำนาจการบริหาร* CEO ไม่ได้รับการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล ในเรื่องการโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ อำนาจยังคงอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด ทำให้มีข้อจำกัดในการกำกับดูแล ซึ่งไม่เอื้อต่อการสร้างภาวะแรงจูงใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

3) *งบประมาณที่จำกัด* ไม่ได้ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง ขาดงบประมาณดำเนินงานตามแผนงานโครงการและกิจกรรมที่ได้บูรณาการและนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

4) *บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน* การบริหารโดยวิธีบูรณาการให้ความสำคัญและมีความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากเพราะเนื่องจากเป้าหมายของการบริหารอยู่ที่ความพึงพอใจของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่มีส่วนร่วมในการทำงานกับภาครัฐเพราะมีแนวคิดที่ว่าประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลจากการบริหารงานของส่วน

ราชการ การทำงานเป็นของราชการ สิ่งเหล่านี้ทำให้ความสำเร็จของการบริหารงานชะงักลงได้

8. เทคนิคการบริหารงานแบบบูรณาการ

1) *ศึกษาปัญหาจากข้อมูลพื้นฐานเพื่อการพัฒนา* โดยทำการศึกษาความต้องการที่แท้จริงจากประชาชนระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอและประชาคมระดับจังหวัด และจากข้อมูลสถิติพร้อมทั้งจากข้อมูลในทุกด้าน เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน

2) *การทำงานเป็นทีม (ภาคีการพัฒนา)* ร่วมกับภาคราชการ เอกชน ภาคประชาชน ประชาสังคม องค์กรอิสระ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเชื่อมโยงบูรณาการทำงานร่วมกัน "ร่วมคิด ร่วมทำ"

3) *จัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี* ซึ่งเป็นภาระบุรายละเอียดผลผลิต กิจกรรม หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และเป้าหมายตามตัวชี้วัดผลงานหลักทั้งส่วนที่เป็นผลผลิต มลลัพท์

4) *จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี* เพื่อแสดงถึงความก้าวหน้า ของผลงานที่ดำเนินการได้จริงในรอบปี โดยเปรียบเทียบกับผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปี

5) *ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ* อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งที่ประสบผลสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค ประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก แนวโน้มและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนกลยุทธ์ในรอบต่อไป

6) *ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้* ให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ เน้นบทเรียนโดยผ่านเวทีประชาคม และส่งเสริมให้เกิดการบันทึกเรื่องราวของภูมิปัญญา วัฒนธรรม ค่านิยมท้องถิ่น รวมทั้งบันทึกการทำงานของกลุ่ม องค์กร เครือข่าย และนำไปสู่การ

ขยายผลในการพัฒนาต่อไป

7) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหายของชุมชน เพื่อนำไปสู่ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ โดยยึดหลัก 3 ประการ 1) สังคมคุณภาพ 2) สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และ 3) สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

8) สนับสนุนและเสริมสร้างการแข่งขันในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

9. วิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546 - 2550

การบริหารราชการสู่ความเป็นเลิศโดยวิธีบูรณาการเป็นการบริหารรูปแบบหนึ่งที่มีคุณค่า และสามารถนำไปปรับใช้กับการบริหารองค์กรราชการในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลานี้มีแนวโน้มว่าจะมีการปรับการบริหารราชการให้เหมือนกับการบริหารธุรกิจที่ต้องคิดถึงต้นทุนการลงทุนและกำไรควบคู่กัน ส่วนการจะบูรณาการอะไร ขนาดไหนก็ขึ้นอยู่กับพันธกิจของแต่ละองค์กร ทั้งนี้ เพราะทุกองค์กรในยุคการปฏิรูประบบราชการต่างมีเป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานที่ความสำเร็จและความพึงพอใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีพันธกิจกาารให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงควรที่จะนำแนวคิดและวิธีการสู่ความเป็นเลิศก็จะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงด้วย

จากเดิม 13 กระทรวงเพิ่มเป็น 20 กระทรวงและ 142 กรม ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นในเรื่องของโครงสร้างและภารกิจเท่านั้น ส่วนระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นขณะนี้ยังอยู่ในกระบวนการของการจัดสรรจัดแบ่งส่วนและกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้และความเข้าใจของทั้งข้าราชการและประชาชน

อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องใหญ่

มิใช่เรื่องเล็กๆ ที่จะดำเนินการปฏิรูปกันให้เสร็จสมบูรณ์ ในยุคสมัยการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 2 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใช้ระยะเวลาในการปฏิรูประบบราชการยาวนานถึงประมาณ 30 ปี จึงจะสมบูรณ์ครบถ้วนเป็น 13 กระทรวงอย่างที่ยึดถือปฏิบัติกันมา 100 กว่าปี ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 3 นี้ได้เริ่มมาอย่างช้าไม่ต่ำกว่า 20 ปี เริ่มจริงจังในสมัยของฯ พหล.เปรม ตีผลสู่ลานนท์ นายกรัฐมนตรีและดำเนินการเรื่อยมา เพราะฉะนั้นความเป็นจริงที่เราต้องยอมรับ ก็คือ การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องใหญ่ที่แต่ละครั้งใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 30 ปีแน่นอน และขณะนี้การปฏิรูประบบราชการยังคงดำเนินการกันอย่างต่อเนื่อง โดยยุบคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและมีคณะกรรมการชุดใหม่ คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการโดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการหรือเรียกย่อๆ ว่า ก.พ.ร. เป็นหน่วยราชการทำหน้าที่ศูนย์กลางการบริหารจัดการ

ประเทศไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบจากต่างประเทศ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546-2550 ว่า **"พัฒนาระบบราชการไทย ให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน"**

โดยมีเป้าหมายหลักหรือผลสัมฤทธิ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทย ตามวิสัยทัศน์ 4 ประการ คือ

(1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality)

(2) ปรับบทบาท ภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightizing)

(3) ยกกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance)

(4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

10. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) สู่ความพึงพอใจภาคประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยจะสามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ และสร้างศักยภาพในการแข่งขันได้ทางสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดไว้ 7 ยุทธศาสตร์ด้วยกันดังต่อไปนี้ (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (3) การรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการคิด วิเคราะห์ และค่านิยมของระบบราชการ (6) การเสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

1) วางเงื่อนไขให้ส่วนราชการต่างๆ นำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง

2) ให้แต่ละส่วนราชการกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพมาตรฐานในการให้บริการและการพัฒนาองค์กร

3) ปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมก่อนดำเนินงาน

4) ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ

5) ให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน/โครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ

6) การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน รวมถึง การทบทวน ติดตามและประเมินผลนั้น ให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และหรือการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

7) การปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชนนั้น ให้แต่ละส่วนราชการเสนอแผนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน

8) วางกติกาเพื่อให้มีการแข่งขัน โดยพยายามลดการผูกขาดของหน่วยงานราชการในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเอง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาไม่แสวงหากำไรและองค์กรประชาสังคมสามารถคัดค้านและเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้ (Contestability)

9) ให้มีการจัดทำแนวทางและคู่มือการบริหารราชการที่ดี เพื่อใช้ประกอบในการชี้แจงทำความเข้าใจ เผยแพร่และฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการต่างๆ รวมถึงการใช้ประโยชน์ ในฐานะเป็น เครื่องมือในการประเมินตนเอง (Self assessment) ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

1) มุ่งเน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ โดยให้มีลักษณะแบบ เมตริกซ์ ครอบคลุมทั้งในส่วนของ การวางยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

2) ให้มีการทบทวนการจัดโครงสร้างองค์การของ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เพื่อรองรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และ ยุทธศาสตร์การปฏิบัติงาน รวมถึงพยายามปรับรูปแบบ การทำงานให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว

3) ทบทวนปรับปรุงโครงสร้าง และพัฒนาระบบ และรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้ จังหวัดเป็นองค์การที่มีผลงานสูง สามารถนำวาระ แห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ ผลแก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ ความรู้ไปพร้อมกับควรพัฒนาระบบการบริหาร จัดการ อำเภอบริหาร เพื่อให้เป็นจุดรวม (Outlet) ให้บริหารแก่ ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

4) ทบทวนระบบการบริหารบุคคลในราชการ บริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ ในการจัดรูปแบบใหม่ของภูมิภาค และหลักการบริหาร จัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ รวมถึงตลอดถึงสร้างความ สำนึกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับพื้นที่มีในธรรม

สุจริต มีจิตใจพร้อมบริการประชาชน (Citizen - focused) และสามารถทำงานในสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม องค์การใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การรื้อปรับระบบการเงิน และการงบประมาณ

1) ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินใหม่

2) ปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณให้สอดคล้อง กับการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่

3) ให้มีการวางยุทธศาสตร์/แผนงานการพัฒนา เขตพื้นที่หรืออนุภูมิภาคในเชิงบูรณาการ และดำเนินการ จัดสรรทรัพยากรในลักษณะแบบอิงพื้นที่ โดยให้มีการ วางหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ชัดเจน

4) เปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการทำความเข้าใจ เป็นการล่วงหน้าเพื่อสามารถเก็บเงินเหลือจ่ายไว้ใช้ ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรหรือฝึกอบรมข้าราชการได้ โดยเริ่มต้นในบางแผนงาน/โครงการ หรือกิจกรรมที่มี ความชัดเจนและสามารถวัดผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ก่อน

5) พิจารณาความเป็นไปได้ในการตรวจสอบและ แปรลงสินทรัพย์ของส่วนราชการที่มีอยู่ให้เป็นทุน โดย อาจให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย (Capital Charge) ใน รูปแบบต่างๆ

6) ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน รายเดือนหรือรายไตรมาสของแผนงาน/โครงการต่างๆ รวมถึงการมัดทำงบดุลและรายงานทางการเงินให้เป็นไป อย่างถูกต้อง และทันการณ์ เพื่อประโยชน์ในการโอนเงิน ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อลดระยะเวลาและ ขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดของการทำฎีกาเบิก-จ่าย และการควบคุมทางการเงิน

7) เร่งปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยให้สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้

8) วางระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการสามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่าง เพื่อหารายได้ของตนเองไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การและเสริมแรงจูงใจให้แก่บุคลากรในรูปของสวัสดิการ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและคำตอบแทนใหม่

1) เร่งสรรหาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงหรือระดับหัวกะทิ เข้าสู่ระบบราชการ

2) พิจารณาความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกสรร ระบบเปิดที่เน้นหลักสมรรถนะการบริหารจัดการมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง

3) ทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่ง และคำตอบแทน ให้มีความเหมาะสมกับสภาวการณ์ การแข่งขัน ความขาดแคลนและการบริหารราชการแนวใหม่

4) เพิ่มผลผลิตของข้าราชการ โดยให้มีการจัดทำเป้าหมายการทำงานชัดเจนความสามารถ และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละบุคคลอย่างเป็นระบบมากขึ้น รวมถึงการเชื่อมโยงให้เข้ากับการสร้างแรงจูงใจ

5) ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดวิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การและขีดความสามารถที่จำเป็น (Competency - based Approach)

6) ปรับปรุงขีดสมรรถนะของศูนย์พัฒนาและโอนถ่ายบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งจัดให้มีตำแหน่งทดแทนหรือ

สำรองราชการขึ้นในระบบข้าราชการพลเรือน เพื่อประโยชน์ในการหมุนเวียนโอนย้ายและพัฒนาข้าราชการ

7) พัฒนาทวิภาคและกระบวนการในการรักษาและปกป้องระบบคุณธรรมในวงราชการ รวมถึงการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ให้มีความเหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรม และค่านิยม

1) สร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมาย (Empowerment) ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการเรียนรู้จากประสบการณ์ปฏิบัติจริง (Action Learning) ด้วยการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกับการสร้างความรู้สึกผูกพันต่อพันธกิจที่จะนำไปสู่ระบบอนาคตที่พึงปรารถนาร่วมกัน การเรียนรู้การทำงานเป็นทีม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ

2) เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรของรัฐ การผลักดันในเชิงกระบวนวิธีต่างๆ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับเครือข่ายการเรียนรู้ต่างๆ

3) ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์ (Value Statement) ประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อลดปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบ รวมถึงการรณรงค์และวัดผลระดับของการยอมรับและปฏิบัติตามค่านิยม มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมอย่างจริงจัง

4) ให้มีการศึกษาริวิจัยและเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การเสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย

1) สนับสนุนให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่สามารถประยุกต์ใช้ประโยชน์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่ในการบริหารงาน การบริการ การเคลื่อนย้ายสาธารณะ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

2) หน่วยงาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการบริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และเชื่อถือได้ โดยผู้ใช้บริการ และเป็นศูนย์กลางบริการออนไลน์ อิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจร ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ประชาชนได้ขอใช้บริการของรัฐได้ทุกเวลา

3) ควบคู่ไปกับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จำเป็นต้องส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับสำนักงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้องและรวดเร็ว ในรูปแบบของศูนย์กลางบริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจรที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่นเดียวกับการใช้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทางอินเทอร์เน็ต

4) ให้มีการศึกษาวิจัยและเสวนาแนะ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและอนุบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

1) กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม

2) วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

3) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ)

4) ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ

5) ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย

6) กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการ เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

11. การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

ระบบราชการไทยยุคปฏิรูประบบราชการมุ่งให้เกิดผลใน 4 ประการ คือ (1) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) เกิดความมีประสิทธิภาพ และ (4) เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน

สำหรับตัวอย่างคุณลักษณะของข้าราชการที่ดีควรมีลักษณะ เช่น (1) เข้าใจในแนวคิดและการทำงานแบบบูรณาการ (2) มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี (3) มุ่งมั่นในการทำงานที่รับผิดชอบให้สำเร็จ (4) มีความพร้อมในการทำงานเป็นทีมร่วมกับผู้อื่น และพร้อมที่จะเป็นเจ้าภาพในการทำงานเป็นทีม (5) มีความรู้

และทักษะเกี่ยวกับระบบสารสนเทศ สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการทำงาน และเสนอแนะการทำงานแก่ผู้บังคับบัญชา (6) เป็นนักประสานงานเชิงปฏิบัติ (7) เป็นนักสื่อสาร และประชาสัมพันธ์การทำงานลงมาเสนอและต่อเนื่อง เพื่อลดกระแสต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และ (8) เชี่ยวชาญในด้านนโยบายและแผน เป็นต้น

การทำให้สังคมไทย เป็นสังคมแห่งคุณภาพ เกิดภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สร้างความสามัคคีกันและเอื้ออาทรกันนั้นต้องสร้างยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดยเริ่มจากการนิยามคำว่าสังคมทั้ง 3 ระดับ คือ (1) สังคมคุณภาพ "คนดี ระบบดี" จะสร้างคนให้เป็นคนดี คนเก่ง มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกสาธารณะ พึ่งตนเองได้ (2) สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ พัฒนาคนให้คิดเป็น ทำเป็น เปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็น เพื่อสร้างสรรคชุมชน สามารถสั่งสมทุนทางปัญญา อนุรักษ์รักษาและต่อยอดภูมิปัญญาของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม และ (3) สังคมสามัคคีกันและเอื้ออาทรกัน เป็นสังคมที่ทำให้คนมีความ "รู้จัก สามัคคี" พึ่งพาเกื้อกูลกัน เอื้ออาทรกัน มีความรัก ความสามัคคี รักภูมิใจในชาติ และท้องถิ่น มีครอบครัวที่เข้มแข็งและสร้างเครือข่ายชุมชนให้เข้มแข็งทั่วประเทศ

เงื่อนไขความสำเร็จต้องอาศัยปัจจัย ดังนี้

- 1) ภาวะผู้นำและความเป็นเจ้าของในการบริหารการเปลี่ยนแปลง
- 2) การแก้ไขกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ
- 3) การเชื่อมโยงและบูรณาการสรรพกำลังของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาระบบราชการ
- 4) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนากระบวนการให้แก่ส่วนราชการต่างๆ

เครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
ได้แก่

1) การตราและบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี ตามมาตรา 3/1 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ

2) การใช้วิธีสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผลการทำงาน

3) การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะสื่อมวลชน นักวิชาการ ธุรกิจเอกชนองค์กรประชาสังคมและประชาชน เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานปรับปรุงการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4) การติดตามและประเมินผล โดยจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา สำหรับภาคผนวกเป้าหมายการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบริหารราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550)

12. กรณีศึกษาการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ดังนี้

- 1) เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรา 3/1 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) และนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการปรับปรุงทางปฏิบัติงานเพื่อให้การบริการของรัฐมี

ความสะดวกรวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชนหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม แล้ว

2) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี เห็นควรให้ทุกส่วนราชการพิจารณาและดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลง 30-50% จากที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน

3) ให้ส่วนราชการร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. เลือกกระบวนการหลัก 3-5 กระบวนการ ซึ่งเป็นงานที่ประชาชนใช้บริการมากมีผลกระทบต่อประชาชนและเป็นงานที่ประชาชนร้องเรียนมาก เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

4) ส่วนราชการที่มีงานบริการประชาชนแต่ยังไม่มีกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการมาก่อน ให้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการรวมทั้งต้องดำเนินการตามมาตรการนี้ด้วย

5) ในกรณีการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ประสานงานกับส่วนราชการดังกล่าวเพื่อร่วมกันปรับปรุงการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนในรูปของศูนย์บริการร่วมด้วย

6) ส่วนราชการใดที่เห็นว่าได้ปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาไว้ดีแล้วหรือไม่อาจลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการตามมาตรการนี้ได้ ให้ชี้แจงแสดงเหตุผลและพิสูจน์ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้เดิมเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับบริการด้วย

7) เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีอย่างทั่วถึงให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรการนี้ด้วย

8) นอกเหนือจากการลดขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้แต่ละส่วนราชการพยายามยกระดับคุณภาพ การให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบการอำนวยความสะดวก และฝึกอบรม และพัฒนาข้าราชการให้มุ่งเน้นในการให้บริการประชาชน

13. บทสรุป

การบริหารราชการแผ่นดินต้องให้เกิดผลลัพธ์ขึ้นแก่คนในแผ่นดิน ต้องทำให้คนในแผ่นดินมีความสุข ได้รับความเสมอภาค เกิดความชอบธรรมขึ้นในสังคม แนวคิดต่างๆ ทางการจัดการรัฐกิจ เช่น การกระจายอำนาจ การลดอำนาจการลดระเบียบความเป็นราชการลง การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย การจัดทำมีระบบมาตรฐานภาครัฐ และการลดขนาดภาครัฐได้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยในอดีตมีหน่วยงานราชการจำนวนมาก การทำงานของแต่ละหน่วยก็มีเป้าหมายวัตถุประสงค์แตกต่างกัน มีลักษณะที่เป็นอาณาจักรของตนเองเกิดปัญหาในการทำงานร่วมกัน เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นไปด้วยความไม่จริงใจและจริงจัง เป้าหมายองค์กรต่างกัน ทำให้ต่างคนต่างทำ สิ้นเปลืองสูญเสียงบประมาณ ไร้ประสิทธิภาพ ประเทศชาติและประชาชนไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ทุกคนตั้งใจ

การจัดองค์การแบบราชการเป็นวิธีการจัดการเรื่องอำนาจสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม จึงเป็นการบริหารที่มีเหตุผล การจัดองค์การแบบราชการเหนือกว่า

การบริหารระบบอื่นในแง่เทคนิค มีการจัดสายการบังคับบัญชาและระบบความสัมพันธ์ของอำนาจที่ชัดเจน และในทางตรงข้ามการจัดองค์การแบบราชการก่อให้เกิดสิ่งไม่พึงประสงค์ เช่น การก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับ และการจัดองค์การแบบราชการมีลักษณะเหมือนเครื่องจักรกล ไม่คำนึงถึงตัวบุคคล

คุณค่าของการบริหารราชการสู่ความเป็นเลิศโดยวิธีบูรณาการทำให้เกิดมิติการทำงานใหม่ในลักษณะ Area Agenda, Area Initiation and National Agenda ลดภาระของรัฐบาล สดและแก้ไขปัญหาการบริหารงาน และปลูกกระแสการดำเนินงานนวัตกรรมใหม่เป็นต้น

การบริหารราชการสู่ความเป็นเลิศโดยวิธีบูรณาการ เป็นการบริหารรูปแบบหนึ่งที่มีคุณค่า และสามารถนำไปปรับใช้กับการบริหารองค์การราชการในทุกระดับ ทุกองค์กรในยุคการปฏิรูประบบราชการต่างมีเป้าหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานที่ความสำเร็จและความพึงพอใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีพันธกิจการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรงควรที่จะนำแนวคิดและวิธีการไปปฏิบัติซึ่งจะทำให้การบริหารราชการสู่ความเป็นเลิศเกิดขึ้นได้

การปฏิรูประบบราชการเริ่มจริงจังในสมัยของ ฯพณฯ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีและดำเนินการเรื่อยมา ประเทศไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบจากต่างประเทศ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546-2550 ว่า "พัฒนาระบบราชการไทย ให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน" โดยมีเป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทย ตามวิสัยทัศน์ 4 ประการ คือ (1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality) (2) ปรับบทบาท การกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing) (3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance) และ (4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่จะสามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ และสร้างศักยภาพในการแข่งขันได้ทางสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดไว้ 7 ยุทธศาสตร์ด้วยกันดังต่อไปนี้ (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (6) การเสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย และ (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวม

ราชการไทยยุคปฏิรูประบบราชการมุ่งให้เกิดผลใน 4 ประการ คือ (1) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) เกิดความมีประสิทธิภาพ และ (4) เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน.

สำหรับตัวอย่างคุณลักษณะของข้าราชการที่ดีควรมีลักษณะ เช่น (1) เข้าใจในแนวคิดและการทำงานแบบบูรณาการ (2) มีความรอบรู้ในงานที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดี (3) มุ่งมั่นในการทำงานที่รับผิดชอบให้สำเร็จ

(4) มีความพร้อมในการทำงานเป็นทีมร่วมกับผู้อื่น และพร้อมที่จะเป็นเจ้าภาพในการทำงานเป็นทีม (5) มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับระบบสารสนเทศ สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการทำงาน และเสนอแนะการทำงานแก่ผู้บังคับบัญชา (6) เป็นนักประสานงานเชิงปฏิบัติ (7) เป็นนักสื่อสาร และประชาสัมพันธ์การทำงานสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อลดกระแสต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และ (8) เชี่ยวชาญในดำเนินนโยบายและแผน เป็นต้น

การทำให้สังคมไทย เป็นสังคมแห่งคุณภาพ เกิดภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สร้างความสามัคคีและเอื้ออาทรกันนั้นต้องสร้างยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนภายใต้เงื่อนไขต่างๆ เช่น (1) การสร้างภาวะผู้นำและควมเป็นเจ้าของในการบริหารการเปลี่ยนแปลง (2) การแก้ไขกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ (3) การเชื่อมโยงและบูรณาการสรรพกำลังของทุกภาคส่วนในการพัฒนาระบบราชการ และ (4) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนากระบวนราชการให้แก่ลวณราชการต่างๆ

ส่วนเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติการ เช่น (1) การตรวจและทိုင်คับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดีเพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่หน่วยงานต่างๆ (2) การใช้วิธีสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการทำงาน (3) การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะสื่อมวลชน นักวิชาการ ธุรกิจเอกชนองค์กรประชาสังคมและประชาชน เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานปรับปรุงการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และ (5) การติดตามและประเมินผล

จากยุทธศาสตร์และการนำแผนดำเนินการไปปฏิบัติ นับเป็นความหวังอันสูงยิ่งของภาครัฐที่จะทำได้

เกิดความพึงพอใจของภาคประชาชน การประเมินว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าแนวทางดังกล่าวนี้จะสามารถลดล้างภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการภาครัฐในอดีตที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการและแนวทางในการทำงานข้าราชการในอดีตที่ขาดการบูรณาการ มองว่าการบริหารโดยวิธีบูรณาการเป็นเรื่องยุ่งยาก ไม่จำเป็น ใช้เวลามาก ต้องเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการล่องล่ำไปลูบขอบเขตงานความรับผิดชอบของตน ต้องแบ่งปันการให้ทรัพยากร ข้าราชการในอดีตมักจะมีทัศนคติในการปฏิบัติงานโดยเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ยึดติดกับกระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัด ดังนั้นจึงต้องปรับทัศนคติการทำงาน ให้เป็นการทำงานที่ยึดเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรอบแนวคิดและหลักการ : การบริหารราชการที่ดี : แนวทางสำหรับราชการไทยยุคใหม่ ตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546.
- กุลวรน ธนาพงศธร. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2546.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ติน ปวีณพทุทธิ. *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

_____. *รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เครื่องมือใน การบริหารประเทศ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

พระพรหมคุณาธารณ์ (ป.อ. ป.บุตโต). *การพัฒนารัฐประชน*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิพุทธธรรม, 2538.

พิทยา บรรณพัฒน์. *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและ แนวทางศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970)*. พิมพ์ ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2541.

มานิจ งามเกษย์. *องค์การระบอบราชการสายแล้ว*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2545.

สมพงษ์ เกษมสิน. *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.

สมาน รัชโยภกฤษย์. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหาร บุคคล*. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพฯ : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. 2544.

ภาษาอังกฤษ

Downs, Anthony. (1966). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Gordon, George J. and Michael E. Milakovich. (1995). *Public Administration in America*. 5th ed. New York: St Martin's Press.

Levne, Charles H., B. Guy Peters and Frank J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenge, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

Nigro, Felix A. and Lloyd G. Nigro. (1984). *Modern Public Administration*. 6th ed. New York: Harper & Row Publishers.